

Экономические науки

УДК 332.143

А. Денден

Инновационный Евразийский университет (г. Павлодар)

E-mail: kbosh_k@mail.ru

Взаимодействие власти и органов местного самоуправления в решении социально-экономических проблем (опыт зарубежных стран)

***Аннотация.** В данной статье рассмотрен опыт взаимодействия власти и органов местного самоуправления в зарубежных странах, факторы и условия, необходимые для эффективного социально-экономического развития, а также представлены способы воздействия органов местного самоуправления на социально-экономическое развитие. Сделан сравнительный анализ социально-экономических проблем Павлодарской области.*

***Ключевые слова:** социально-экономическая политика, деловая активность, взаимодействие региона и бизнеса, местное самоуправление.*

Одним из ключевых звеньев, способствующих решению социально-экономических проблем общества, в настоящее время являются органы местного самоуправления. Местное самоуправление это система организации и деятельности граждан, которые обеспечивают самостоятельное решение населением вопросов местного значения, исходя из интересов всех жителей данной территории. Более широкое понятие местного самоуправления подразумевает право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения [1].

В научной литературе наиболее часто встречается классификация известных в мировой практике моделей организации власти на местах, в основе которой лежат отношения между органами местного самоуправления (управления) и органами центральной власти. В соответствии с данным подходом можно выделить четыре базовые модели местного самоуправления: англосаксонскую, континентальную, смешанную и советскую [2].

Англосаксонская (классическая) модель получила распространение преимущественно в странах с одноименной правовой системой: Великобритании, США, Канаде, Индии, Австралии, Новой Зеландии и других [2, 3]. Основными чертами этой модели являются:

- а) формальная автономия и самостоятельность местного самоуправления;
- б) отсутствие на местах уполномоченных центрального правительства, опекающих органы местного самоуправления.

Отношения между центральной властью и местным самоуправлением в странах, ориентированных на данную модель, определяются принципом «действовать в пределах предоставленных полномочий», то есть органы местного самоуправления могут совершать лишь те действия, которые прямо предписаны законом. Все иные действия считаются совершенными с превышением полномочий и могут быть признаны судом неправомерными. Данная модель не предусматривает наличия на местах каких-либо чиновников, назначаемых из центра для контроля за органами самоуправления. Местные советы в пределах закона, обычая (сложившейся практики), судебного прецедента самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы, не отнесенные к компетенции центральных органов. Контроль за органами местного самоуправления является, в основном, косвенным: через финансирование их деятельности; посредством проводимых отраслевыми министерствами инспекционных проверок; путем принятия адаптивных законов (парламент принимает типовые законы, а местные органы вводят их в действие на своей территории с изменениями, обусловленными местными особенностями); в форме судебного контроля. Рассматривая англосаксонскую модель местного самоуправления, необходимо учитывать, что в своем классическом виде она встречается крайне редко.

Заметно отличается от англосаксонской модели континентальная модель организации власти на местах, которая получила распространение не только в странах континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Бельгия), но и в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки [2, 3]. Отличительные признаки этой модели следующие:

- а) сочетание местного самоуправления и государственного управления на местах, выборности и назначаемости;
- б) определенная иерархия системы местного самоуправления, подчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим;

в) наличие на местном уровне специального представителя центральной власти, полномочного осуществлять государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления.

Принципиальное отличие от рассмотренных выше моделей имеет так называемая советская модель организации власти на местах. Эта модель была широко распространена в странах «мировой системы социализма», а также в ряде развивающихся государств просоциалистического образца. Сейчас в той или иной форме она имеет место лишь в немногих странах, все еще сохранивших социалистическую ориентацию (Китай, Куба). Основными признаками данной модели являются следующее: единовластие представительных органов снизу вверх, жесткая централизация системы представительных и исполнительных органов, иерархическая соподчиненность всех ее звеньев. Любой совет, начиная с самого низового звена, - сельского, поселкового совета - является органом государственной власти на соответствующей территории (даже если формально и считается органом местного самоуправления). Фактически самоуправленческие начала ограничиваются правом населения выбирать членов (депутатов) представительных органов. Реальной властью при советской модели управления обладает, как правило, партийно-номенклатурная элита разных уровней.

Сравнивая англосаксонскую и континентальную модели местного самоуправления, следует иметь в виду, что в демократически развитых странах различия между этими двумя моделями не носят принципиального характера. Их современная форма, во многом являющаяся результатом проведенных реформ местного самоуправления, позволяет говорить об определенном сближении некогда весьма отличных муниципальных систем. Наряду с рассмотренными моделями существуют варианты организации власти на местах, в той или иной степени, вобравшие в себя черты каждой из них и обладающие собственными специфическими признаками. Эти модели получили название смешанных. К таким моделям можно отнести местное самоуправление в Германии, Австрии, Японии, в некоторых постсоциалистических и развивающихся странах. Характерным признаком смешанной модели можно считать сочетание достаточно автономного местного самоуправления на низовом территориальном уровне с государственным управлением на более высоком.

Рассмотреть смешанную модель местного самоуправления, можно на примере Японии и Германии [2, 4]. В Японии существует двухзвенная иерархическая система территориально-административных образований: верхнее звено образуют префектуры, нижнее – муниципалитеты, к которым относятся города, поселки, сельские общины. Основными звеньями местной законодательной власти являются префектурные, городские, поселковые и деревенские собрания. Их количественный состав зависит от численности населения соответствующих административных единиц. Собрания возглавляются председателями. Руководство исполнительной властью в органах местного самоуправления осуществляют: в префектурах – губернаторы, в городах – мэры, в поселках и деревнях – старосты. Губернаторы и мэры рассматриваются в качестве органов самоуправления, но в то же время и в качестве органов государства, поскольку ряд функций делегирован им центральными органами. На органы местного самоуправления возлагается самостоятельное решение чрезвычайно широкого круга задач. Они должны вносить плановое начало в развитие своих территорий, заботиться о создании и поддержании в хорошем состоянии необходимой для жизнедеятельности инфраструктуры (дороги, реки, каналы, жилищное строительство, городское хозяйство, охрана окружающей среды и т.п.), заниматься вопросами начального и среднего образования, здравоохранения, содействовать местному предпринимательству (прежде всего мелкому и среднему), поддерживать сельскохозяйственное производство, регулировать трудовые отношения, обеспечивать безопасность жизни и сохранность имущества граждан. Наибольшую часть этих задач выполняют города, поселки, деревни. Префектура как высшее звено местного самоуправления главным образом координирует деятельность муниципалитетов на своей территории и выполняет работы, выходящие за пределы их полномочий. Особенностью является то, что наиболее крупные города могут специальным правительственным указом получать повышенный статус, близкий по полномочиям к префектурам. Что же касается столицы, то она управляется непосредственно губернатором и префектурным собранием, но в границах Токио учреждены особые органы местного самоуправления – столичные районы, в которых местное население избирает глав администраций и районные собрания. По своему статусу столичные районы практически приравнены к городам. Кроме дел, относящихся к функциям местного самоуправления, главам местных администраций поручается часть работ, относящихся к компетенции государственных органов и реализуемых за счет средств государственного бюджета. За выполнение этих работ установлена весьма жесткая ответственность глав местных администраций перед соответствующими министрами кабинета. С другой стороны, главы органов местного самоуправления наделены правом приостанавливать, или не выполнять распоряжения центральных ведомств на своих территориях, если они нарушают закон.

Японская модель местного самоуправления базируется на принципах законодательного закрепления разделения властей на всех уровнях; выборности высшего должностного лица (мэр, префект) и представительного органа; сосредоточения всей ответственности за проводимую политику, а, следовательно, и основных рычагов управления у выборного должностного лица (мэра, префекта); установления единообразной для всей страны структуры местного самоуправления, причем определять эту структуру может только парламент. Соблюдаются также принцип местной автономии и принцип выборности должностных лиц органов управления; права местных органов власти по управлению своим

имуществом и изданию своих постановлений в пределах своей компетенции; необходимость согласия большинства жителей местного сообщества со специальными постановлениями, которые принимает парламент страны в отношении этого местного сообщества. Отношения государственной власти и местного самоуправления регламентируются законом о местном самоуправлении, где каждому уровню определена собственная компетенция, а взаимоотношения между разными уровнями определяются законодательными актами. С целью координации деятельности создано Министерство по делам местной автономии, основная задача которого – планирование и разработка различных систем местного самоуправления и выборов местных органов, являющихся базой демократического управления государством.

В Германии политика строится на расширенной государственной деятельности правительства принимать решения и разработке соответствующего инструментария для нижестоящих административных структур. Государство предоставляет те блага, которые не могут быть предложены на основе самокупаемости - частной экономикой: здоровье, образование, пенсионное страхование, выплата пособий по безработице. Но государство выполняет еще и функцию «абсорбации рисков» в отношении последствий технологического и общественного развития для окружающей среды. Но, несмотря на эти несомненные преимущества, рыночная экономика не застрахована от кризисов, так как государственные органы не могут в полном объеме проводить перспективное планирование и управление вследствие автономии рынка и воздействия общественных групп на государственные решения. Однако с помощью эффективной системы управления, оптимизации ее структуры государство стремится минимизировать вероятность социальных потрясений. Особая роль местного управления в структуре Германии вытекает из следующих правовых принципов:

- кадровая суверенность, как право найма персонала, их повышение по службе и увольнение;
- финансовая суверенность как право на самостоятельное составление и ведение бюджета;
- организационная суверенность как право на организацию управления по собственному усмотрению;
- правовая суверенность как право на издание коммунальных уставов;
- налоговая суверенность как право взимать коммунальные сборы и налоги.

Эти незыблемые принципы являются основой муниципального менеджмента, обеспечивающие общине реализацию заданных или самостоятельно сформированных целей.

В Германии при реализации государственных задач по социально-экономическому развитию стремятся идти снизу вверх, предоставляя органам местной власти собственную сферу предпринимательской деятельности с адекватной свободой принятия решений. Коммуна выполняет две группы функций: общественные (образование, культура, социальная защита) и собственно управленческие, вытекающие из задач - местного самоуправления, в том числе предпринимательские. Первая из них определена заданной целью (т.е. государством) и предполагает жесткий контроль сверху. Он определяет не меру наказания, а способствует принятию верного решения на уровне общины. Но если все-таки контрольный орган вмешивается в дела, то община вправе обжаловать решение контрольного органа в суде, где ее право на самостоятельность может быть восстановлено. Вторая группа функций общины определяется самостоятельно заданными целями и вытекает из самой природы общины как предпринимателя. Государство не вмешивается в бизнес. Оно стремится, как можно скорее избавиться от чрезмерно большой доли государственной собственности. Размышляя об опыте самоуправления в Германии, следует в первую очередь исходить из того, что действует эта система благодаря активности, творческой инициативе управляющего персонала [4].

В соответствии с законом Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» органы местного самоуправления при осуществлении своей деятельности обязаны [5]:

- 1) соблюдать Конституцию и законодательство Республики Казахстан;
- 2) не допускать принятия решений, не соответствующих общегосударственной внутренней и внешней политике, в том числе финансовой и инвестиционной;
- 3) не допускать принятия решений, препятствующих формированию единого рынка труда, капитала, свободному обмену товарами и услугами, формированию и развитию единого культурного и информационного пространства Республики Казахстан;
- 4) соблюдать интересы Республики Казахстан в обеспечении национальной безопасности Республики Казахстан;
- 5) соблюдать общегосударственные стандарты, устанавливаемые в общественно значимых сферах деятельности;
- 6) обеспечивать соблюдение прав и законных интересов членов местного сообщества;
- 7) придерживаться принципов гласности и открытости, учета общественного мнения при осуществлении своей деятельности, обеспечивать возможность свободного доступа членов местного сообщества на заседания органов местного самоуправления;
- 8) обеспечивать участие членов местного сообщества в решении вопросов местного значения.

Государственные органы должны создавать все необходимые правовые, организационные и иные условия для становления и развития местного самоуправления, оказывать содействие населению в

осуществлении права на местное самоуправление в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан и иными нормативными правовыми актами, включая методическое и информационное обеспечение деятельности органов местного самоуправления.

Рассматривая воздействие органов местного самоуправления на социально-экономическое развитие Павлодарской области, необходимо учитывать, что её развитие формируется из следующих направлений:

1. Инерционное направление – продолжение сложившихся тенденций социально-экономического развития области;

2. Энерго-сырьевое (сценарий “новой индустриализации”), при котором акцент развития территории делается на реализацию крупных инвестиционных проектов в сфере энергетики, добычи и переработки природных ресурсов при умеренных темпах развития перерабатывающих отраслей, инновационного сектора и инвестиционных возможностей;

3. Инновационный (сценарий сбалансированного развития), опирающийся на наиболее полное использование конкурентных преимуществ региональной экономики, природно-ресурсного и транзитного потенциала, устойчивое наращивание экспорта конкурентных видов продукции области, модернизацию транспортной инфраструктуры, развитие человеческого потенциала, повышение уровня производства, направленного на удовлетворение внутреннего спроса и импортозамещения. Инновационный сценарий развития является целевым при определении направлений социально-экономической политики региона.

Для оптимального развития региона и обеспечения экономического роста приоритетными направлениями являются:

- разработка и внедрение инновационных технологий для модернизации экономики и социальной сферы;

- развитие агропромышленного комплекса с целью обеспечения продовольственной безопасности региона, диверсификации отрасли и повышения занятости сельского населения;

- развитие инфраструктурных возможностей региона;

- развитие и повышение качества человеческого капитала;

- развитие туристического потенциала;

- обеспечение экологической безопасности.

В рамках этих направлений было бы актуальным активное позиционирование и участие органов местного самоуправления Павлодарской области с целью обеспечения прав и законных интересов местного населения, реализации принципов гласности и открытости, учета общественного мнения при осуществлении политики региона. Так, практика зарубежных стран показывает, что чем активнее вовлекается местное сообщество в решение региональных проблем, тем более быстрыми темпами и с высокими результатами могут быть достигнуты цели органов власти.

Таким образом, мировая практика показывает, что без участия населения региона в решении социально-экономических проблем не существует развитого рыночного механизма, высокоэффективной гибкой экономики, восприимчивой к нововведениям.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 Сафонова Н.В. Сравнительный анализ законодательства РК и зарубежного законодательства о местном самоуправлении // Вестник Казахстанско-Американского свободного университета. – 2010. - № 4.

2 Бутов В. Местное самоуправление: Российская практика и зарубежный опыт. – Р.н/Дону: издательство МарТ, 2011. - 210с.

3 Прудников А.С. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». - Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. - 271 с.

4 Баранова К.К. Бюджетная федерализм и местное самоуправление в Германии. - Москва: Дело и Сервис, 2010. - 180с.

5 Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 05.05.2015 г.)

REFERENCES

1 Сафонова Н.В. Сравнительный анализ законодательства РК и зарубежного законодательства о местном самоуправлении // Вестник Казахстанско-Американского свободного университета. – 2010. - № 4.

2 Бутов В. Местное самоуправление: Российская практика и зарубежный опыт. – Р.н/Дону: издательство МарТ, 2011. - 210с.

3 Прудников А.С. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». - Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. - 271 с.

4 Баранова К.К. Бюджетная федерализм и местное самоуправление в Германии. - Москва: Дело и Сервис, 2010. - 180с.

5 Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 05.05.2015 г.)

ТҮЙІН

А. Денден

Инновациялық Еуразия университеті (Павлодар қ.)

Экономикалық-әлеуметтік сұрақтарды шешудегі жергілікті өзін-өзі басқарудың органдарын және жергілікті органдардың өзара қатығасы (елшетелдік тәжірибе)

Бұл мақалада шетелдегі жергілікті өзін-өзі басқару органдарың және өзара іс-әрекетінің тәжірибесі, экономикалық-әлеуметтік дамуының тиімді үшін қажетті шарттары мен факторлары қарастырылған, сонымен бірге әлеуметтік-экономиканың дамуына жергілікті өзін-өзі басқару органдарының әсері қарастырылған. Павлодар облысына салыстырмалы талдау жасалған.

Түйін сөздер. экономикалық -әлеуметтік саясат, іскерлік белсенділік, аймақтың өзара іс-әрекеті және бизнес, жергілікті өзін-өзі басқару.

RESUME

A. Denden

Innovative University of Eurasia (Pavlodar)

Interaction between the government and local authorities in addressing socio-economic issues (foreign experience)

This article describes the experience of interaction between government and local authorities in foreign countries, factors and conditions necessary for the effective social and economic development, as well as a discusses the impact of local government on social and economic development. A comparative analysis of the Pavlodar region.

Keywords: socio-economic policies, economic activity, the interaction region and the business local.